O DIREITO INTERNACIONAL E AS ARMAS CONVENCIONAIS: Desafios de Regulamentação

INTERNATIONAL LAW AND CONVENTIONAL WEAPONS: Regulatory Challenges

Rodrigo Alves Pinto Ruggio[1]

RESUMO

Armas Convencionais, sobretudo de pequeno porte, como pistolas e fuzis, desempenham um papel central em praticamente todos os conflitos e crises ao redor do planeta. Sua praticidade e ampla disponibilidade favorecem as inúmeras violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, além de facilitar o tráfico ilícito. Ao contrário das armas químicas, biológicas e nucleares, que são reguladas por tratados internacionais proibindo suas transferências, não existem convenções ou tratados proibindo ou restringindo as transferências de armas convencionais. Ciente das nefastas consequências da falta de regulamentação sobre o uso, fabricação e o comércio destes produtos, a sociedade internacional vem construindo um arcabouço normativo com vistas a disciplinar a utilização indiscriminada das armas convencionais. Apesar dos esforços envidados, há ainda muito que ser feito para alcançar uma efetiva regulamentação dos armamentos.

PALAVRAS CHAVE: Armas Convencionais; Direito Internacional; Desafios.

ABSTRACT

Conventional weapons, especially small sized, such as pistols and rifles, play a central role in almost all conflicts and crises around the globe, insofar as its practicality and wide availability favor the numerous violations of human rights and international humanitarian law, besides facilitating the smuggling. Unlike chemical, biological and nuclear, which are regulated by international treaties banning their transfers, there are no conventions or treaties prohibiting or

[1] Advogado, Especialista em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – IEC - PUCMINAS, Mestrando em Direito Internacional do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PPGD – PUCMINAS, Professor da Faculdade Arquidiocesana de Curvelo - FAC e da Faculdade da Cidade de Santa Luzia – FACSAL.

restricting transfers of conventional arms. Aware of the dire consequences of the lack of regulation on the use, manufacture and marketing of these products, the society is building an international normative framework aimed at regulating the indiscriminate use of conventional weapons. Despite efforts, there is still much to be done to achieve effective regulation of armaments.

KEYWORDS: Conventional Weapons; International Law; Challenges.

1. Introdução

As armas convencionais, suas munições e materiais correlatos estão plenamente disponíveis para aquisição ao redor do mundo, seja pelas vias legais, sob a ótica dos Estados exportadores ou importadores, ou ilegais, no chamado "mercado negro", que tem origem no tráfico ilícito destes produtos. Ao contrário do comércio de outros tipos de mercadorias, que se submetem a regras previamente acordadas entre os Estados participantes das transações internacionais, o comércio internacional de armas segue carente de regulamentação específica. Até o presente momento não existe um conjunto global de normas que rege de forma adequada o comércio de armas convencionais além das fronteiras nacionais de um Estado.

Algumas tentativas de estabelecer regras, parâmetros e diretrizes com vistas a regular o comércio destas mercadorias foram feitas e alguns instrumentos foram criados, mas a ausência de um tratado global, dotado de força vinculativa para todos os Estados que aderirem, ainda não foi alcançado em razão da falta de acordo que prevalece entre os países nas negociações, a exemplo do recente fracasso de uma conferência sobre o tema promovido pelas Nações Unidas e ocorrido em julho de 2012, o que demonstra, desde logo, o poder que está por trás deste mercado desregulado.

O problema é que esta falta de regulamentação favorece a falta de transparência entre os Estados sobre suas exportações ou aquisições de armas, o que, por sua vez, facilita as transferências ilícitas ou irresponsáveis, que são aquelas cujas armas são destinadas para áreas em conflito ou atingidas por graves violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, ou que envolvem o risco significativo de desvio ou contrabando para organizações criminosas ou terroristas.

Neste particular, o tráfico ilícito de armas de fogo vem sendo amplamente discutido e avanços na regulamentação para coibir esta prática vêm sendo alcançados, a exemplo da

criação do Protocolo Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Suas Peças, Componentes e Munições, Complementando a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional e a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Materiais Relacionados.

Armas podem ser usadas de forma legal, em respeito ao direito interno e internacional, mas a ausência de regras sobre o seu comércio, as tornam instrumentos de repressão política, prática de crimes, atentados terroristas, enfim, são instrumentos que podem causar sofrimento humano desnecessário. Além disso, transferências ilícitas ou irresponsáveis de armas convencionais podem desestabilizar a segurança em uma região, comprometendo a paz e a segurança internacional, bem como facilitar a violação dos embargos de armas impostos pelo Conselho de Segurança da ONU o que leva, consequentemente, às violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, já que referidos embargos são aprovados em razão das constantes violações a estes direitos.

Importante citar ainda que transferências de armas destinadas a regiões em conflitos e atingidas por graves violações das normas internacionais, na maioria das vezes agravam o conflito, ao invés de contribuir para a sua solução. Desse modo, agravar um conflito significa prejudicar o desenvolvimento da região, dos povos que ali habitam, na medida em que o investimento é desencorajado e as condições normais de trabalho, saúde e educação são comprometidas em razão da falta de segurança e estabilidade, o que compromete o desenvolvimento dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, tal como previsto na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas de 1986 (Resolução Nº 41/128 da Assembleia Geral).

É justamente em razão destas nefastas consequências que a Organização das Nações Unidas, juntamente com instituições da sociedade civil, vem desenvolvendo um trabalho junto aos Estados Membros para negociar a elaboração de um Tratado Internacional regulamentando o Comércio de Armas.

As negociações para a elaboração deste importante instrumento tiveram início em 2006, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas votou esmagadoramente a favor da Resolução 61/89, que, entre outras questões, solicitou aos Estados Membros que apresentassem suas opiniões sobre a viabilidade, escopo e parâmetros acerca da criação de um tratado internacional regulamentando a importação, exportação e transferências de armas convencionais. Além disso, criou um Grupo de Especialistas Governamentais para analisar a questão.

Com base no relatório apresentado pelo grupo, a Assembleia Geral aprovou em 2009 a Resolução 64/48, que decidiu convocar uma Conferência das Nações Unidas para a elaboração de referido tratado em 2012. A resolução fixou também a criação de um Comitê Preparatório para discutir a matéria antes da data prevista, suas reuniões ocorreram em julho de 2010, fevereiro – março de 2011 e julho de 2012.

Apesar dos esforços dedicados pelas delegações na última negociação, ocorrida em julho de 2012, os Estados Membros não conseguiram chegar a um acordo e a conferência fracassou. Assim a Assembleia Geral das Nações Unidas decidiu convocar uma nova conferência, a ser realizada em março de 2013, na esperança de concluir o trabalho.

Segundo um relatório divulgado pela organização *Oxfam International* em 2009, denominado "*Dying for Action*", desde a primeira votação da Assembleia Geral pela aprovação da Resolução 61/89, em 2006, aproximadamente 2,1 milhões de pessoas morreram direta ou indiretamente por decorrência de violência armada. É o equivalente a mais de 2.000 (duas mil) pessoas por dia, sem contar as inúmeras mortes ocorridas até o presente momento (OXFAM INTERNATIONAL, 2009). Tal fato evidencia a necessidade e urgência no estabelecimento de normas juridicamente vinculantes aos Estados sobre o controle do comércio internacional de armas.

Um dos pontos chaves nas negociações sobre o tratado é a criação de um sistema de transparência no qual os países serão obrigados e, não somente, convidados, a fornecer informações detalhadas sobre suas transferências de armas, assim como de suas partes, acessórios e munições. Espera-se com isso que com a criação de referido tratado e a adesão pelo Brasil, o País passe a cumprir com a transparência no comércio internacional de armas, já que sequer possui um relatório nacional sobre suas exportações e nem mesmo cumpre satisfatoriamente com o Registro das Nações Unidas sobre o comércio de armas convencionais (*UNROCA*).

Apesar das dificuldades na elaboração de um tratado global que estabeleça regras comuns sobre o comércio internacional de armas, alguns avanços no que tange à regulamentação dos armamentos convencionais já foram alcançados, fixando-se regras, parâmetros e diretrizes sobre o uso destas armas, o comércio, a transparência nas vendas e aquisições, bem como medidas para evitar o tráfico ilícito.

Desse modo, cumpre no capítulo a seguir abordar os principais instrumentos internacionais criados, bem como o trabalho desenvolvido pela ONU, por meio de seus órgãos, a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança, com destaque para os diversos

desafios que se apresentam no caminho do alcance de uma efetiva regulamentação dos armamentos.

2. A Regulamentação das Armas Convencionais – Avanços e Desafios

Na tentativa de limitar os efeitos nocivos do uso indiscriminado das armas convencionais, a sociedade internacional tem progredido na criação de alguns tratados internacionais fixando regras sobre a utilização, fabricação e comércio destas armas, bem como também documentos de política contendo diretrizes e parâmetros sobre estes produtos, os quais cumpre destacar:

- Convenção sobre a Proibição ou Limitação do Uso de Certas Armas Convencionais que podem ser consideradas excessivamente nocivas ou terem efeitos indiscriminados[2] – (Entrada em vigor: 02 de dezembro de 1983);

- Convenções sobre Munições Cluster – (Entrada em vigor: 01 de agosto de 2010);

- Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Materiais Relacionados – (Entrada em vigor: 01 de julho de 1998);

- Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais – (Entrada em vigor: 21 de novembro de 2002);

- Convenção Centro – Africana para o Controle de Armas Pequenas e Leves, suas munições e todas as peças e componentes que podem ser usados para sua Fabricação, Reparação e Montagem – (Entrada em vigor: Ainda não está em vigor);

- Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição – (Entrada em vigor: 02 de março de 1999);

- Tratado sobre Forças Armadas Convencionais na Europa – (Entrada em vigor: 09 de novembro de 1992);

[2] Esta Convenção possui 2 (duas) emendas e 5 (cinco) protocolos adicionais.

- Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas – (Entrada em vigor: 23 de maio de 2001);

- Protocolo Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Suas Peças e Componentes e Munições, Complementando a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional – (Entrada em vigor: 30 de abril de 2006);

- Programa de Ação para a Prevenção, o Combate e a Erradicação do Comércio Ilícito de Armas Leves e Pequenas (PoA) – (Aprovado na Conferência das Nações Unidas sobre o Tráfico Ilícito de Armas Pequenas e Leves em todos os seus Aspectos, ocorrida em Nova York de 09 a 20 de julho de 2001);

- Código de Conduta da União Europeia para Exportação de Armas – (Aprovado pelo Conselho Europeu em 1998 e alçado ao *status* de Posição Comum em 2008);

- Estratégia da União Europeia para o Combate à Acumulação e ao Tráfico Ilícito de Armas Pequenas e Leves e suas Munições – (Adotada pelo Conselho Europeu em 15-16 de dezembro de 2005);

- Organização para a Segurança e Cooperação da Europa – OSCE – da qual se destaca o *Document on Small Arms and Light Weapons*[3] – (Aprovado na plenária da 308ª Reunião do Fórum de Cooperação de Segurança da OSCE, em 2000);

- Acordo de Wassenar – (Celebrado em uma reunião na Holanda, envolvendo diversos países exportadores de armas, dos quais estranhamente não se encontra incluído o Brasil, em 19 de dezembro de 1995. Sua declaração foi emitida no Palácio da Paz de Haia).

Imperioso destacar ainda o esforço da Organização das Nações Unidas por meio de seus principais órgãos, a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança, no sentido de efetivar os dispositivos previstos na Carta das Nações Unidas sobre desarmamento e regulamentação dos armamentos, notadamente os artigos 11 e 26, bem como suas relações com a manutenção da paz e segurança internacional.

[3] Documento sobre Armas Pequenas e Leves.

Inicialmente cumpre informar que a ONU possui uma Comissão de Desarmamento (UNDC), que foi criada em 1952 pela Assembleia Geral, possuindo um mandato geral para discutir questões de desarmamento e regulamentação dos armamentos. Reúne-se a cada ano, durante um período de três semanas, entre os meses de abril e maio. Além disso, a Assembleia Geral já realizou três sessões especiais sobre desarmamento (SSOD), em 1978, 1982 e 1988, sendo que desde 1995, o órgão tem solicitado a realização de mais uma sessão especial sobre o assunto. Grupos de trabalho foram criados em 2003 e 2007 para discutir a agenda e a possibilidade de criação desta quarta sessão. A Assembleia possui ainda, conforme ressaltado, um grupo de trabalho específico, criado em 2008, sobre a elaboração do aguardado Tratado sobre Comércio de Armas.

Desse modo, a Assembleia Geral tem enfrentado diversas questões relacionadas à regulamentação dos armamentos e materiais correlatos. Esta preocupação não está relacionada somente às armas convencionais propriamente ditas, mas também à situação das munições que são usadas nas mesmas.

Estoques de munições podem ser extremamente perigosos se não forem devidamente armazenados. Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Questões de Desarmamento, explosões inesperadas de depósitos de munições têm afetado mais de 60 países em todo o mundo, causando inúmeras mortes nos últimos 15 anos. (UNODA, 2012). Cite-se o exemplo da Ucrânia, cujas Forças Armadas possuíam em 2007, 771.400 toneladas de munições consideradas excedente inutilizável, incluindo 392.800 toneladas cujo período de armazenagem já havia expirado e que exigiam reciclagem. (GENERAL ASSEMBLY, 2007).

Noutro prisma, estoques de munições geridos de forma incorreta podem se tornar fontes de desvio de munições para o mercado ilegal, abastecendo organizações criminosas, grupos terroristas e a criminalidade em geral.

Por estes motivos, foram emitidas diversas resoluções pela Assembleia Geral abordando o tema, dentre as quais cumpre destacar as Resoluções 60/74 - (A/RES/60/74 – 2006); 63/61 – (A/RES/63/61/ - 2009); 64/51 - (A/RES/64/51/ - 2010); 66/42 - (A/RES/66/42/ - 2012), dentre outras.

Entretanto, ainda não foi possível a criação de um tratado vinculativo fixando regras gerais sobre a gerência e administração dos estoques de munições, desafio este que se apresenta atualmente à sociedade internacional. A criação de um tratado global que aborde este tema é importante na medida em que estabelecerá normas internacionais vinculativas a todos os Estados, reduzindo o risco de que estes produtos sejam desviados para o mercado

ilegal ou então que possam causar ferimentos desnecessários derivados de sua má administração.

Outra preocupação das Nações Unidas que é de extrema importância neste esforço de regulamentação dos armamentos convencionais é a questão das armas pequenas e leves. O tráfico ilícito destas armas desestabiliza comunidades e afeta a segurança e o desenvolvimento em todas as regiões do mundo. Criminosos, piratas, terroristas, insurgentes, todos eles têm seu poder ampliado diante de um fluxo de armas de pequeno calibre à disposição no mercado ilegal. Basta analisar o problema que enfrenta o Brasil, um país que possui um alto índice de criminalidade em praticamente quase todos os seus Estados e que possui grandes organizações criminosas, como o Comando Vermelho (CV) e o Primeiro Comando da Capital (PCC), este último que recentemente aterrorizou o Estado de São Paulo, travando uma guerra com a polícia que sacrificou a vida de inúmeros policiais, criminosos e civis.

Segundo dados apurados pela OSCIP Viva Comunidade, estima-se que circulem no País entre 16 e 18 milhões de armas de fogo; das quais aquelas de uso legal estejam nas faixas de 7,5 e 8,4 milhões, sendo que as ilegais se concentram entre 7,6 e 10,7 milhões. (VIVA COMUNIDADE, 2010). Importante destacar que neste último enfrentamento em 2012, entre o PCC e a Polícia do Estado de São Paulo, dezenas de civis foram assassinados indiscriminadamente pela organização criminosa com o uso de armas pequenas e leves, como pistolas, metralhadoras e fuzis.

Estas armas são baratas, leves e fáceis de manusear, transportar e esconder. Por óbvio, não podem por si só criar os conflitos em que são utilizadas, mas a sua acumulação excessiva, que tem origem em sua ampla disponibilidade, agrava a tensão e torna a violência mais letal e prolongada, o que leva a uma maior aquisição de armas pelas pessoas para se defenderem, gerando um ciclo vicioso. Além disso, a maioria dos conflitos atuais envolve principalmente o uso de armas de pequeno porte, sendo, portanto, responsáveis por um grande número de mortes em todo o mundo.

Desse modo, armas pequenas e leves são amplamente utilizadas na violação dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, por meio da prática de assassinatos, mutilações, estupro e outros tipos de violência sexual, desaparecimento forçado, tortura e recrutamento forçado de crianças por grupos armados, que são posteriormente usadas como soldados, a exemplo do que ocorre com frequência na África.

Neste caso em particular, das chamadas crianças soldados, segundo a ONG *Human Rights Watch*, em 2001 foi divulgado um relatório no qual foram identificados 30 países ao redor do mundo no qual crianças estavam participando de conflitos armados. Atualmente este

número reduziu para 15. Em alguns países o uso destas crianças termina com o fim do conflito e muitas vezes elas ficam totalmente desamparadas, suportando sozinhas os danos causados pelo constante abuso e violência a que são submetidas. O fim das guerras civis em países como Serra Leoa, Libéria, Nepal e Sri Lanka permitiu a desmobilização de dezenas de milhares de crianças soldados. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2012).

É justamente em razão destas mazelas que têm como instrumento principal armas pequenas e leves que a Assembleia Geral das Nações Unidas tem envidado esforços para regulamentar as transferências destes produtos, como forma de evitar o desvio e contrabando para o mercado ilegal, bem como seu fornecimento para regiões em conflito e atingidas por graves violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. Daí a necessidade de criação de um tratado global regulamentando o comércio destes produtos.

Cumpre destacar algumas Resoluções do órgão abordando o tema, são elas, Resolução 60/68 – (A/RES/60/68 – 2006); 64/50 - (A/RES/64/50 – 2010); 65/50 – (A/RES/65/50 – 2011); 66/47 – (A/RES/66/47 – 2012); entre outras.

Na sequência deste esforço das Nações Unidas para regular a utilização das armas convencionais, é fundamental destacar o trabalho desenvolvido com relação às minas terrestres. As minas terrestres são de duas espécies: antipessoais e antiveículos, ambas causam terrível sofrimento às pessoas tanto durante, quanto depois de encerrado os conflitos. Minas antipessoais são proibidas desde 1999, quando entrou em vigor a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição, também conhecida como Convenção de Proibição de Minas, ratificada pelo Brasil em 30 de abril de 1999 (Decreto n. 3.128, de 5 de agosto de 1999).

Mais de 150 países aderiram ao Tratado. Segundo o Escritório das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento, os resultados positivos alcançados incluem a destruição de mais de 40 milhões de minas armazenadas, uma redução acentuada no número de mortes, um aumento de Estados livres de minas e uma melhor assistência às vítimas. Apesar dos avanços, pessoas ainda morrem ou perdem membros todos os dias ao redor do mundo por pisarem em minas, incluindo grande número de crianças, já que muitas vivem próximas a campos minados. Mais de 10 milhões de minas estão armazenadas aguardando destruição e enormes extensões de terras ainda estão infestadas e, portanto, inutilizáveis. (UNODA, 2012).

E o que é pior, não existe qualquer regulamentação quanto às minas antiveículos, que são usadas livremente nos conflitos. Estas armas, que podem restar utilizáveis por mais de 50 anos, provocam inúmeras vítimas, a grande maioria civis, e ainda, restringem a circulação de pessoas e ajuda humanitária, tornam terras improdutivas para o cultivo e negam aos cidadãos

de determinado local acesso à água, comida, cuidados médicos e ao comércio, impedindo o desenvolvimento econômico e social. Em razão disso, o Secretário – Geral da ONU tem por diversas vezes solicitado aos Estados que envidem esforços para também regulamentar o uso destas minas.

Espera-se com isso que a sociedade internacional se empenhe na criação de uma nova convenção, desta vez proibindo a utilização das minas antiveículos, como forma de proporcionar uma maior proteção dos direitos humanos, livrando os civis desta arma que não distingue combatentes de não combatentes.

Semelhante ao problema representado pelas minas tem-se também os problemas representados pelas denominadas "munições cluster", ou "bombas de fragmentação", que são armas compostas por uma caixa que se abre no ar e espalha inúmeras sub-munições explosivas ou "sub-bombas" sobre uma ampla área. Dependendo do modelo, o número de sub-munições pode variar de dezenas a mais de 600.

Estas munições podem ser lançadas de aeronaves, ou por artilharia e mísseis. A maior parte deveria explodir no momento do impacto, entretanto, segundo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a história tem mostrado que um grande número destas munições falha e não explode no momento da colisão. As taxas verossímeis de falha destas armas nos conflitos variam entre 10% a 40%, razão pela qual o uso em larga escala das mesmas resultou em regiões e países infestados com dezenas de milhares, às vezes milhões de sub-munições não detonadas e altamente instáveis. (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2010).

Como a maioria das sub-munições não é de precisão, sua exatidão pode ser afetada pelas condições de tempo e outros fatores ambientais, o que pode fazer com que elas atinjam alvos fora da área previamente planejada. Quando tais armas são usadas em áreas povoadas ou próximas a elas, podem representar um perigo significativo para os civis, tanto durante o ataque, quanto depois, quando então as pessoas retornam às suas casas e à rotina normal do cotidiano.

Segundo a *Human Rights Watch*, são 34 os países conhecidos por terem produzido mais de 210 tipos diferentes de munições cluster, dos quais se inclui o Brasil. Dentre eles, projeteis, bombas, foguetes, mísseis e *dispensers*. Pelo menos 87 países estocam estas munições atualmente ou o fizeram no passado, dos quais também se inclui o Brasil, sendo que os estoques atuais totalizam milhões de bombas de fragmentação, contendo bilhões de sub-munições individuais. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2010).

Interessante destacar como os principais conflitos das últimas décadas envolveram a utilização destas armas, causando inúmeras mortes de civis e representando até os dias atuais constante perigo para as populações situadas nos locais atingidos, conforme informa a ONG *Human Rights Watch* em seu excelente trabalho de monitoramento do uso destas armas, que apesar de representarem todo este dano à segurança das pessoas, muitos países ainda insistem em manter os estoques e produções, bem como não assinar a Convenção Internacional sobre Munições Cluster, dos quais, inclusive, também se inclui o Brasil.

Informa a ONG que quando uma de suas equipes entrou no Kosovo em 1999, constatou-se que mais de 500 civis haviam morrido no bombardeio da OTAN, sendo que dessas vítimas, entre 90 e 150 haviam sido mortos em ataques de munições cluster. Além disso, como os pesquisadores visitaram áreas densamente povoadas por civis, eles encontraram muitas sub-munições que não explodiram. Da mesma forma a organização informou sobre o alto número de vítimas destas munições na guerra do Iraque em 2003 e também no conflito entre Israel e o Hezbollah em 2006. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2009).

Desse modo, em resposta às mortes, ferimentos e sofrimentos causados pelas munições cluster, 107 Estados negociaram e adotaram a Convenção Internacional sobre Munições Cluster em uma conferência diplomática ocorrida em Dublin, na Irlanda em maio de 2008. A Convenção consiste em importante evolução do Direito Internacional Humanitário, já que estabelece novas regras para garantir que estas armas não voltem a ser usadas e que os problemas humanitários existentes associados ao uso das mesmas serão devidamente tratados. A Convenção tem disposições jurídicas específicas que visam atender às necessidades das vítimas e comunidades afetadas, o que reforça também a proteção dos direitos humanos e contribui para efetivar a evolução do direito ao desenvolvimento nestas comunidades. Sua entrada em vigor ocorreu no dia 1º de Agosto de 2010.

Abordar este esforço da sociedade internacional em torno da proibição e eliminação das bombas de fragmentação adquire significativa importância tendo em vista que ressalta o descompromisso do Brasil com a defesa dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, já que, apesar de ser parte na Convenção sobre a Proibição ou Limitação do Uso de Certas Armas Convencionais que podem ser consideradas excessivamente nocivas ou terem efeitos indiscriminados, bem como ser parte também do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949, relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais, o país possui histórico de armazenamento e produção destas bombas, e o que é pior, ainda não assinou a Convenção Internacional sobre Munições Cluster.

Ora, como se sabe, dois princípios basilares do direito internacional humanitário são os de que, primeiro, o direito das partes em um conflito armado de escolher os métodos ou meios de guerra não é ilimitado e, segundo, é proibido em conflitos armados o emprego de armas, projeteis, materiais e métodos de guerra que por sua natureza sejam suscetíveis de causar danos supérfluos ou sofrimento desnecessário às pessoas envolvidas nas hostilidades.

Estes princípios estão previstos na Convenção sobre a Proibição ou Limitação do Uso de Certas Armas Convencionais que podem ser consideradas excessivamente nocivas ou terem efeitos indiscriminados, bem como no artigo 35º do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949, relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais, ambos os instrumentos assinados e ratificados pelo Brasil.

Desse modo, pergunta-se, por que o Brasil até o presente momento não assinou a Convenção sobre Munições Cluster, de 2008? E Também, por que o Brasil possui referidas munições em seus armamentos? Ora, conforme se pode verificar pelas Convenções acima mencionadas o País se obrigou perante a sociedade internacional a obedecer ao princípio geral de proteção da população civil em caso de conflitos armados, razão pela qual é óbvio que o mesmo deve envidar todos os esforços para fazer valer esta norma basilar do direito internacional humanitário.

As respostas para estas indagações perpassam pelo que ACCYOLI, SILVA e CASELLA, vão definir como um dos grandes desafios do Direito Internacional pós-moderno, o resgate da dupla dimensão do alcance teórico – conceitual e da efetividade de sua implementação:

> Justamente ao Direito Internacional pós-moderno caberá resgatar a dupla dimensão do alcance teórico – conceitual e da efetividade da implementação. Essa tarefa é enorme e põe-se como exigência para a sobrevivência da humanidade, aponta Christian TOMUSCHAT (1999), ao enfatizar o papel do direito, para evitar que a humanidade soçobre no caos e na anarquia: "pode ser não tenha sido dada resposta definitiva a tal indagação", porquanto, de um lado, a "humanidade desenvolveu considerável aparato jurídico, para exprimir a conscientização de que estreita cooperação internacional é necessária para desempenhar extenso número de tarefas de dimensões mundiais. Garantir a paz e a segurança internacionais, defender os direitos humanos, bem como a proteção do meio ambiente, estão na linha de frente desses reclamos. Mas também vimos que os mecanismos institucionais estabelecidos para tais fins deixam muito espaço para aperfeiçoamentos. Será o desafio das próximas décadas fortalecer os sistemas existentes de cooperação". (CASELLA, ACCYOLI, SILVA, 2010, p. 126).

Pois bem, na sequência da análise sobre o trabalho desenvolvido pela ONU em torno do desarmamento e regulamentação dos armamentos, cumpre ainda mencionar o sistema de transparência nas transferências de armas criado pela Organização, com o objetivo de

construir uma maior confiança entre os Estados e ajudar na prevenção de conflitos. Para tanto, foi criado no âmbito da Organização o Registro das Nações Unidas de Armas Convencionais (*UN Register of Conventional Arms - UNROCA*), ferramenta extremamente importante que exorta os Estados a informarem sobre suas exportações e importações de armas convencionais, com a finalidade principal de determinar acumulações excessivas ou desestabilizadoras em determinadas regiões, o que atribui maior responsabilidade às mesmas, sobretudo quando se tratam de vendas efetuadas para regiões atingidas por conflitos e graves violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. Apesar de o mecanismo ter sido criado no início dos anos 90, relatórios atuais têm demonstrado que o Brasil e diversos outros países não são totalmente transparentes, uma vez que não fornecem informações suficientes sobre suas transações. (SMALL ARMS SURVEY, 2012).

Por fim, cumpre ressaltar o trabalho do Conselho de Segurança das Nações Unidas, órgão responsável pela manutenção da paz e segurança internacional dentro do sistema de segurança coletiva criado pela Carta da ONU. Conforme visto, em razão da estreita relação entre armas, paz e segurança internacional, o artigo 26 da Carta das Nações Unidas atribui ao Conselho o encargo de formular os planos a serem submetidos aos Membros das Nações Unidas para o estabelecimento de um sistema de regulamentação dos armamentos.

Esta tarefa tem sido desenvolvida de forma bastante tímida pelo órgão, que desde a sua criação não conseguiu efetivar um dos principais objetivos da ONU que é o desarmamento geral e completo, tal como definido na Resolução 1378 (XIV) da Assembleia Geral, o que denota a incompetência deste órgão no cumprimento da responsabilidade de manutenção da paz e segurança internacional que lhe foi atribuída. Esta incompetência deriva de questões geopolíticas e, portanto, de difícil solução pela sociedade internacional que se vê refém de algumas poucas potências que ainda insistem em manter uma ordem internacional baseada na força e na dissuasão.

Basta lembrar que os cinco membros permanentes do órgão são potências nucleares e no que tange à produção e exportação de armas convencionais suas empresas dominam o ranking de vendas no mundo, conforme divulgado pelo *Stockholm International Peace Research Institute*[4] (SIPRI). Os Estados Unidos, que é o maior produtor e exportador mundial de armas, lidera o ranking com a famosa *Lockheed Martin*, fabricante de aviões de combate e mísseis, seguido pela Inglaterra, com a chamada *BAE Systems*, fabricante de aviões, artilharia, mísseis, veículos, navios de guerra, armas leves, dentre outros. Após os Estados Unidos

[4] Instituto Internacional de Pesquisas para a Paz de Estocolmo.

figurarem nas terceira, quarta, quinta e sexta posições, com suas empresas, *Boeing*, *Northrop Grumman*, *General Dynamics*, *Raytheon* e *BAE Systems Inc*., destaca-se a empresa fruto de um consórcio envolvendo diversos países europeus, no qual figura outro membro permanente do Conselho, a França, com a chamada *EADS*, seguida também da *Thales*. A Rússia também se destaca com sua empresa *Almaz – Antey* figurando na 20ª posição. A China, apesar de ser também um grande produtor e exportador de armas convencionais, não figura no Ranking em razão do extremo sigilo em torno de sua indústria de defesa. (SIPRI, 2010).

Certamente que estas questões estão por trás da ineficiência do órgão em efetivar o desarmamento geral e completo e estabelecer um sistema de regulamentação dos armamentos realmente eficaz, que fixe regras sobre as exportações e importações de armas, o que, por sua vez, reflete em sua obrigação principal de assegurar a manutenção da paz e segurança internacional, razão pela qual sua reforma é extremamente urgente e necessária.

Contudo, apesar desta ineficiência, o Conselho de Segurança tem desenvolvido um trabalho relevante no que concerne à prevenção de conflitos, e seu não agravamento, por meio dos chamados embargos de armas, que são impostos pelo órgão com base no Capítulo VII, artigo 41 da Carta das Nações Unidas. A relevância destas medidas deriva do fato de que proíbem o fornecimento de armas para regiões em conflito, atingidas por graves violações dos direitos humanos ou do direito internacional humanitário, contribuindo para o fim do conflito ou das violações ou então evitando o seu agravamento, além de contribuírem com a não proliferação das armas convencionais.

Embora sejam relatadas violações aos embargos impostos, tal fato não retira a importância destas medidas que configuram a nítida relação entre o comércio de armas para regiões atingidas por conflitos e o consequente agravamento, sobretudo tendo em vista que estes embargos envolvem a proibição do fornecimento de armas pequenas e leves, naturalmente mais utilizadas na violação dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, bem como mais fáceis de serem contrabandeadas para atores não estatais, como organizações criminosas e terroristas.

Isso coloca para os Estados produtores e/ou exportadores de armas, parâmetros de fornecimento para outras regiões em situações semelhantes, mas que ainda não foram impostos embargos, seja por questões políticas dentro do órgão ou por demora na atuação, o que é extremamente relevante frente a um mercado carente de regulamentação específica como é o caso.

Desse modo, cumpre destacar algumas destas medidas impostas pelo Conselho de Segurança, que evidenciam uma atuação efetiva do órgão no controle dos fluxos de armas

destinadas para regiões em conflito ou atingidas por graves violações de normas internacionais, tais como, Resolução 181 (1963) – Embargo de armas, munições e veículos militares para a África do Sul (Apartheid); Resolução 733 (1992) – Embargo de armas e equipamentos militares para a Somália; Resolução 1011 (1995) – Embargo de armas para forças não governamentais em Ruanda; Resolução 1390 (2002) – Embargo de armas e materiais conexos para atores não estatais (Al Qaeda e Taliban); entre outras.

Este, portanto, o papel mais relevante desempenhado pelo Conselho de Segurança da ONU no que tange ao controle e tentativa de regulamentação do comércio internacional de armas, papel este que não é suficiente para eliminar as consequências de um mercado internacional de armas desregulado, no qual se tem um alto índice de tráfico lícito e ilícito de armamentos, que muitas vezes se destinam a regiões atingidas por conflitos ou graves violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, contribuindo para o agravamento destas tensões e violações destes direitos.

3. Conclusão

Diante do exposto, verifica-se que a sociedade internacional ainda tem muito que avançar para conseguir efetivar uma regulamentação realmente eficaz das armas convencionais, reduzindo os riscos inerentes. Esta regulamentação deve contemplar a elaboração do aguardado Tratado sobre Comércio Internacional de Armas, a criação de regras sobre gerência e administração dos estoques de munições, a proibição do uso das minas antiveículos nos conflitos, a adesão geral à Convenção sobre Munições Cluster e, por fim, a adesão de todos os países de forma plena ao sistema de transparência no comércio internacional de armas convencionais, criado pela ONU e denominado UNROCA.

Especificamente no que diz respeito ao comércio internacional, é importante esclarecer que enquanto não ocorre a aprovação e criação de um tratado global que fixe normas específicas regulando as exportações e importações, os governos nacionais permanecem os principais responsáveis por suas transferências de armas em observância aos compromissos mais gerais de respeito aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário.

A grande maioria dos Estados controlam os fluxos de armas através de suas fronteiras, sejam as exportações ou importações. É por isso que os governos devem ser responsáveis em suas transferências, ou seja, antes de aprovar uma exportação de armas as autoridades nacionais devem avaliar o risco de que esta transferência possa agravar um conflito existente

no país importador, ser utilizada para violar direitos humanos ou o direito internacional humanitário ou então, que envolva o risco de que as armas sejam desviadas para o mercado ilegal.

A observância destes parâmetros não decorre somente de boas práticas que os Estados podem ou não escolher adotar, mas sim de obrigações internacionais assumidas quando da assinatura e ratificação dos diversos tratados que versam sobre a defesa e respeito aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário, assim como as obrigações decorrentes dos Princípios Gerais de Direito Internacional, dos quais se destacam os princípios de *jus cogens*, tais como, o Princípio da Cooperação, o Princípio da Proteção das Vítimas de Guerras e Conflitos e o Princípio da Garantia dos Direitos "Inderrogáveis" enunciados no art. 4º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) e demais tratados sobre direitos do homem.

Ocorre que, dado o grande poder que a indústria de defesa exerce nos países que a possuem, esta responsabilidade sobre as transferências fica mais no plano da retórica, com a grande maioria dos países produtores e exportadores de armas exercendo pouco controle sobre suas vendas e aquisições de armas.

O Brasil, por exemplo, figura neste rol de países que exercem pouco controle sobre sua indústria de defesa, possuindo um histórico vergonhoso de exportações de armas para regiões em conflito e atingidas por graves violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. Esta atitude do País viola o direito internacional, sobretudo as obrigações derivadas da assinatura e ratificação de diversos instrumentos relacionados à proteção daqueles direitos, bem como derivadas de outras fontes, obrigações estas que a duras penas veem sendo construídas pela sociedade internacional.

REFERÊNCIAS

CASELLA, Paulo Borba, ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, G.E. do Nascimento e. Manual de Direito Internacional Público. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. Munições Cluster: O que são e qual é o problema? 2010. Disponível em: http://www.icrc.org/por/resources/documents/legal-fact-sheet/cluster-munitions-factsheet-230710.htm. Acesso em 19 de jan. de 2013.

GENERAL ASSEMBLY. Problems arising from the accummulation of conventional ammunition stockpiles in surplus. Report of the Secretary – General. (A/62/166/Add.1). 2007. Disponível em: http://www.un.org/disarmament/convarms/Ammunition/. Acesso em 15 de jan. de 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH. Getting children off the battlefield. 2012. Disponível em: http://www.hrw.org/news/2012/02/13/getting-children-battlefield. Acesso em 16 de jan. de 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH. Cluster Munition Information Chart. 2010. Disponível em: http://www.hrw.org/en/news/2009/07/17/cluster-munition-information-chart. Acesso em 19 de jan. de 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH. Cluster Weapons: Scourge of Civilians. 2009. Disponível em: http://www.hrw.org/news/2009/03/02/cluster-weapons-scourge-civilians. Acesso em 19 de jan. de 2013.

OXFAM INTERNATIONAL. Dying for Action. Decision time for an urgent, effective Arms Trade Treaty. Oxfam International: 2009. Disponível em: http://www.oxfam.org/en/policy/dying-for-action. Acesso em 13 de jan. de 2013.

SIPRI. The SIPRI Top 100 Arms – producing and military services companies, 2010. 2010. Disponível em: http://www.sipri.org/research/armaments/production/Top100. Acesso em 21 de jan. de 2013.

SMALL ARMS SURVEY. **The Transparency Barometer**. 2012. Disponível em: http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/tools/the-transparency-barometer.html. Acesso em 15 de fev. de 2012.

UNITED NATIONS. Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Ilicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects. 2001. Disponível em: http://www.poa-iss.org/poa/poahtml.aspx. Acesso em 14 de jan. de 2013.

UNODA. Landmines. 2012. Disponível em: http://www.un.org/disarmament/convarms/Landmines/. Acesso em 16 de jan. de 2013.

VIVA COMUNIDADE. Seguindo a Rota das Armas: Desvio, Comércio e Tráfico Ilícitos de Armamento Pequeno e Leve no Brasil. Projeto: Mapeamento do Comércio e Tráfico Ilegal de Armas no Brasil. Rio de Janeiro: 2010.